

A joghoz jutás esélyeinek bővítése a polgári perben

A rászorultság értelmezése a perköltség-kedvezmények rendszerében**

„Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.” Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkében megfogalmazott, a hatékony jogérvényesítéshez illetve jogi segítségnyújtáshoz való jog jelentősége az utóbbi években¹ felértékelődött, mind az uniós jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén. Ezt jelzi többek között, hogy a.) a Bizottság kidolgozta a büntetőeljárásal kapcsolatosan alkalmazandó költségmentességi szabályokról szóló irányelv-tervezetet²; b.) az Európai Bíróság több, környezetvédelemmel kapcsolatos ügyben³ vizsgálta a nem kormányzati szervezetek és természetes személyek jogérvényesítési lehetőségeit az Aarhus-i egyezményre⁴ tekintettel; c.) az igazságügyért felelős uniós biztos pedig – a meglévő jogi segítségnyújtási mechanizmusok kiegészítéseként – felvetette az alternatív vitarendezési eljárások szerepének hangsúlyozását⁵ a hatékony jogérvényesítés biztosítása érdekében.

A joghoz való hozzáférés (access to justice) kiterjesztésére irányuló törekvések eredményességéhez elengedhetetlennek tűnik azonban egy egyértelmű fogalmi-szabályozási keret kidolgozása. Meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyek a rászorultók lehető

* Tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30. Email: varadi.agnes@tk.mta.hu.

** A tanulmány az alábbi mű egyes részleteinek felhasználásával készült: Ágnes VÁRADI: *Verfahrenshilfe im Zivilprozess* (Dr. Kovac, Hamburg, 2014) 51-63; 87-107.

¹ A jelenség vélhetően összefüggésbe hozható azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés óta – az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdése értelmében – az Alapjogi Charta a Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel bír. Jelen tanulmánynak azonban nem célja ezen rendelkezés részletes elemzése.

² Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a szabadságuktól megfosztott gyanúsítottak és vádlottak ideiglenes költségmentességéről, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban biztosított költségmentességről /* COM/2013/0824 final - 2013/0409 (COD) */

³ 260/11. sz. David Edwards és Lilian Pallikaropoulos kontra Environment Agency ügyben 2013. április 11-én hozott ítélet; 240/09. sz. Lesoochránarske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2011 I-01255]; 115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV kontra Bezirksregierung Arnsberg ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet [EBHT 2011 I-03673].

⁴ 1998. évi aarhusi egyezmény, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról. Kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény

⁵ Viviane REDING: *Ensuring access to justice: Alternative Dispute Resolution*. Speech at the Seminar “Finding balanced alternatives: promoting alternative dispute resolution mechanisms in the EU”. Brüsszel, 2011.

Forrás: ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/pdf/speeches/alternative_dispute_resolution_en.pdf

legszelesebb köre számára teszi elérhetővé a jogi segítségnyújtás intézményeit, egyidejűleg azonban figyelembe veszik az egyes államok költségvetési teljesítőképességét.⁶

A tanulmány célja – a nemzetközi standardok, hatályos magyar jogszabályok és a releváns szakirodalmi források alapján – annak bemutatása, hogy a rászorultság fogalmának egységes per jogi értelmezése és a kritériumok pontos meghatározása mennyiben járulhat hozzá a joghoz jutás esélyeinek bővítéséhez a polgári eljárásjogban.

1. A jogérvényesítés elősegítésének elve és a „per költség-támogatás” fogalma

Elsőként néhány alapvető fogalom rövid⁷ meghatározása szükséges, amelyek lehetővé teszik a perköltségkedvezmények elhatárolását és a rászorultság szerepének megállapítását.

A kiindulópontot a hatékony jogérvényesítéshez való jog jelentheti, amely közvetetten az EJENY 8. cikkében [„tényleges jogorvoslat”], a PPJNE 14. cikkében [terhelt joga védő kirendeléséhez „ingyenesen, amennyiben nem rendelkezik a védő díjazásához szükséges anyagi eszközökkel”], valamint az EJEE 6. cikkében [„ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet”] is megjelenik, expressis verbis megfogalmazása azonban – a jelentősebb alapjogi dokumentumok közül – csak az Alapjogi Chartában található.

Az EJEE 6. cikke alapján a bírósághoz fordulás joga, a tisztességes eljáráshoz való jog és a nyilvános eljáráshoz való jog együttesen jelölik ki a hatékony jogérvényesítés kereteit. Ebben a kontextusban pedig a hatékonyság elsősorban úgy írható le, hogy anyagi helyzetétől függetlenül mindenki számára biztosítani kell a hatósági, bírósági vagy más jogérvényesítési eljárások megindításának lehetőségét.⁸ Másodsorban, magában foglalja azon intézményi és eljárásjogi biztosítékokat, amelyek garantálják, hogy az ügyben érdemi döntés születessen.⁹ Harmadrészt pedig nélkülözhetetlennek tűnik egyfajta állami szerepvállalás annak érdekében, hogy a jogérvényesítés költségei a leginkább hátrányos helyzetben élő társadalmi csoportok számára se tegyék lehetetlenné a jogi eljárások igénybe vételét.¹⁰

Mindezek alapján a joghoz jutás egy olyan átfogó fogalomként írható le, amely magában foglalja az állam kötelezettségét olyan intézmények és jogi normák kidolgozására, amelyek

⁶ Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az a tény, hogy a jogi segítségnyújtás intézményrendszerének fenntartása jelentős állami forrásokat igényel. A források és a jogi segítségnyújtás igénybe vételénél mutatkozó különbségeket az Európa Tanács kutatásai szemléltetik. Eszerint 2010-ben Németországban százezer lakosra mintegy 860 olyan eljárás jutott, amelyben jogi segítségnyújtást engedélyeztek. A támogatások átlagos összege mintegy 540 euró volt. Ausztriában ugyanezek a mutatók 213 ügy/100.000 lakos és 1030 euró; Bulgáriában 568 ügy/100.000 lakos és 93 euró; Magyarországon 80 ügy/100.000 lakos és 38 euró volt.

Forrás: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf (67–68. oldal)

A jogi segítségnyújtási rendszer teljes egységesítése – ahogyan az a tanulmány későbbi részeiben is kifejtésre kerül – nem lehetséges, az egységes alapokra helyezéssel viszont nemcsak közösségi szintű jogbiztonság és jogtudatosság növelhető, hanem szabályozott keretek között válik megvalósíthatóvá az intézményrendszer fenntartásával összefüggő állami kiadások racionalizálása, ami a gazdasági válság óta a jogpolitika alakításában is kiemelt szerephez jut.

⁷ A fogalom-meghatározások részletes levezetése nem célja a jelen tanulmánynak: ebben a részben mindössze a jogirodalmi és tételes jogi megállapítások tömör összegzésére van lehetőség.

⁸ PATYI András: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest – Pécs: Dialóg–Campus, 2007) 636.

⁹ Сергей Леонович ДЕГТЯРЕВ: *Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы* (Moszkva: Wolters Kluwer, 2007) 172.

¹⁰ Jürgen BASEDOW: *Nationale Justiz und Europäisches Privatrecht – Eine Vernetzungsaufgabe* (Heidelberg: C.F. Müller, 2003) 24.

lehetővé teszik, hogy az egyén hatékony jogérvényesítéshez való joga – anyagi körülményeitől, ismereteitől és egyéb lehetőségeitől függetlenül – mind az alkotmányjogilag meghatározott szabályozás, mind a gyakorlat szintjén megvalósulhasson.¹¹

A fogalom konkretizálása során a következő lépés a jogi segítségnyújtás koncepciója, amely már az egyes eljárások sajátosságai mentén épül fel: magában foglalja az – elsősorban polgári perre jellemző – perköltség-támogatásokat, a – büntetőeljárásban kiemelt szerepű – védő-kirendelés intézményét és a bírósági eljáráson kívül nyújtható kedvezményes vagy ingyenes jogi tanácsadást. Ezek az intézmények a jogszabályok által kijelölt keretek között, a költségvetés teherbíró képességének figyelembe vételével a leginkább rászorulóknak számára biztosítják a hatékony jogérvényesítés lehetőségét.¹²

A joghoz jutás és a jogi segítségnyújtás fogalmának is integráns részét képezte a rászorultság kategóriája, s ez az oka, hogy a jogi segítségnyújtás egyes intézményeinél nem a megszokott perköltség-kedvezmény terminus, hanem a „perköltség-támogatás” jelenik meg.

Tény, hogy legtágabb értelemben a perköltség-kedvezmények valamennyi formája megkönnyíti az igényérvényesítést, valójában azonban csak kevés olyan támogatási forma létezik az egyes jogrendszerekben, amely az anyagi feltételek szűkösségéből, a rászorultságból adódó hátrányok kompenzálását szolgálja a perjogi igényérvényesítés során. A jogi segítségnyújtás definíciójából következően azonban a perköltség-támogatás alkalmazásának feltétele, hogy azt olyan személyek részére biztosítsák, akik saját és családjuk alapvető megélhetésének sérelme nélkül – csupán jövedelmi és vagyoni lehetőségeik korlátozottsága miatt – nem tudják a per költségeit fedezni.

Ennek megfelelően a legtöbb jogrendszerben biztosított költségmentesség – ami az adott szabályozástól függően lehet teljes vagy részleges illetve visszatérítendő vagy vissza nem térítendő – mindenképpen a perköltség-támogatások alaptípusának tekinthető. Emellett viszont a perrendtartások (nem ritkán szociális kódexek) egyéb kedvezményeket tartalmazhatnak, melyeket azok tartalmának és céljának együttes vizsgálatával lehet megfelelően besorolni. Így például az Itv. 60-61. §-ában biztosított személyes illetékfeljegyzési jog, valamint munkavállaló költségmentessége¹³ (mint *lex specialis*) megfelel a perköltség-támogatás fogalmának, míg a tárgyi költségfeljegyzési jog (Pp. 85/A.§) és a tárgyi¹⁴ illeték-feljegyzési jog (Itv. 62.§) nem.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a rászorultság fogalma mind a jogi segítségnyújtás definiálásánál, mind a perköltség-támogatásoknak az egyéb perköltség-kedvezményektől való elkülönítése során is fontos *differentia specifica*. A továbbiakban a fő kérdés, hogy milyen

¹¹ Ebből a meghatározásból egyértelműen megállapítható, hogy a tanulmány a joghoz jutás kérdését alapjogi szempontból – elsősorban az eljárási alapjogokból kiindulva – közelíti meg. Eltérő felfogást képviselnek azok a szerzők, akik a jogi segítségnyújtás intézményeit a szociális ellátások közé sorolják. Az alapvetően német ihletésű nézetrendszer a Bundesverfassungsgericht egyik döntéséből (BVerfGE 35, 348.) táplálkozik, mely kimondta, hogy a jogi segítségnyújtás iránti kérelem elbírálásakor a bíró egy állami ellátást (Fürsorgeleistung) ítél meg, s így a szociális jog keretén belül fejt ki a tevékenységét.

¹² A fogalom-meghatározás alapja: Ainhoa GUTIÉRREZ BARRENENGOA [et. al.]: *El proceso civil. Parte general. El juicio verbal y el juicio ordinario* (Madrid: Dykinson, 2007) 316.

¹³ A Pp. 395.§ (4) j) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a részletes szabályokat megállapította a *munkavállalói költségkedvezmény megállapításáról és érvényesítésének szabályairól* szóló 73/2009. (XII. 22.) IRM rendelet.

¹⁴ A magyar szabályozás sajátosságának tekinthető – például a német vagy osztrák rendszerrel összevetve –, hogy viszonylag sokféle, tárgyi alapú költség-kedvezmény létezik a polgári perben. Ennek lehetséges magyarázata, hogy az ilyen anyagi helyzettől függetlenül, bizonyos kiemelt érdekek érvényesítését elősegítő kedvezmények hozzájárulhatnak az igazságszolgáltatásba, jogállamba vetett bizalom növeléséhez, aminek egy még mindig viszonylag új demokratikus berendezkedés tekintetében jelentős stabilizáló hatása lehet.

módon állapíthatók meg a rászorultság jogszabályi kritériumai és ezek hogyan alkalmazhatók konkrét esetekben.

2. A rászorultság fogalma

A rászorultság általános értelmezésénél két lehetséges definiálási út kínálkozik: elméleti szociológiai kategóriák segítségével vagy összehasonlítható, általános gazdasági mutatók alapján alkotható meg a fogalom.

2.1. Az elméleti megközelítés

Az első megközelítés alkalmazása egy sajátos kiindulópontot feltételez: a rászorultság fogalma túlmegy a fizikai szükséghelyzeten és magába foglal minden olyan élethelyzetet, amelyben az egyén szükségletei az élet valamely meghatározott területén (ide értve az oktatás, sport, kultúra területeit is) nem elégíthetők ki.¹⁵ Ezen a tág felfogáson belül azonban elengedhetetlen egyfajta differenciálás, hiszen a rászorultság így kijelölt koncepciójába beletartoznának olyan igények, melyeknek kielégítése nemcsak anyagi fedezet biztosításával, hanem közvetett módon, egyes társadalmi intézmények, szolgáltatások révén is lehetséges. A perköltség-támogatások körében használt rászorultság fogalom azonban alapvetően anyagi, pénzügyi jellegű. Ez a szükséghelyzet akkor oldható fel megfelelően, ha fizetési könnyítés formájában közvetlenül a rászoruló támogatását biztosítja a jogalkotó. Ehhez állami pénzeszközök újraelosztására van szükség, ami csak akkor lehetséges, ha a rászorultság fogalmát gazdaságilag értelmezzük, azaz egy olyan helyzetet feltételezünk, melyben egy vagy több igény kielégítése az anyagi lehetőségek hiánya miatt nem lehetséges.¹⁶ A perköltségek kérdésére vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy az elégtelen pénzügyi lehetőségek megakadályozzák a peres felet jogi igényének hatékony érvényesítésében. Mindezek alapján egy 20. század eleji definíció segítségével – kisebb kiegészítésekkel – meghatározható a polgári peres eljárásra vetített elméleti rászorultság-fogalom. „Általában az tekinthető segítségre szorulóknak, aki a rendelkezésre álló eszközök hiányában vagy egy sajátos szükséghelyzetből kifolyólag saját erejéből nem képes a saját és családja életének és egészségének fenntartásához szükséges elengedhetetlen létfeltételeket biztosítani”¹⁷ vagy a

¹⁵ Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának legújabb „*United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*” című ajánlása (E/CN.15/2012/L.14/Rev.1) kifejezetten nevesíti a gyermekek, nők és sajátos szükségletű csoportok jogérvényesítésének támogatását. A követelmények többsége elsősorban a kérelmek kedvezményes elbírálására, a méltányos elbírálás alkalmazására és a kiemelt figyelmet érdemlő csoportok jogérvényesítésének jogpolitikai prioritásként való kezelésére terjednek ki. Az

¹⁶ Joachim BECKER: *Transfergerechtigkeit und Verfassung: die Finanzierung der Rentenversicherung im Steuer- und Abgabensystem und im Gefüge staatlicher Leistungen* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2001)143.

¹⁷ „Im allgemeinen ist als hilfsbedürftig anzusehen, wer mangels eigener Mittel und Kräfte oder infolge eines besonderen Notstandes das zur Erhaltung des Lebens oder der Gesundheit Unentbehrliche sich und seinen Familienangehörigen nicht zu verschaffen vermag.”

W. SOMMER: *Elsaß-lothringisches Armenrecht: das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 und das elsass-lothringische Ausführungsgesetz vom 8. November 1909 nebst den Vollzugsbestimmungen des Kaiserlichen Ministeriums vom 7. Dezember 1909* (Straßburg: Heinrich, 1910) XI-XII.

jogszabályban előírt¹⁸ perköltség-előlegezési vagy -fizetési kötelezettségek teljesítése esetén ilyen helyzetbe kerülne.

2.2. A gazdasági megközelítés

A következő lépés ennek az általános fogalomnak a pontosítása, konkretizálása. Olyan megoldásra van szükség, amely lehetővé teszi, hogy a kérelmező meglehetősen bizonyossággal meg tudja ítélni, hogy részesülhet-e perköltség-támogatásban. Egyidejűleg lehetővé kell tennie a bíróság számára, hogy a kedvezményre jogosultak körét az esetek többségében objektív módon, konkrét indikátorok segítségével meg tudja határozni. Ez utóbbi természetesen nem jelenti, és nem jelentheti azt, hogy ezek a mérőszámok korlátozhatnák vagy éppen kizárhatnák a bíróság mérlegelési jogosultságát – ezt a lehetőséget mindenképpen indokolt fenntartani.

A határértékek megállapításánál sokkal inkább arról van szó, hogy a rászorultság bizonytalan vagy túlságosan általános megfogalmazása¹⁹ – a sokféle értelmezési mód és az ebből adódó eltérő gyakorlat esélye miatt – megnehezítheti a jogalkalmazást. Ráadásul a perköltség-támogatás iránti kérelmek elbírálása többletterhet ró a bíróságokra. Ezért érdemes olyan fogalmakat megalkotni, amelyek segítségével a megítélésről szóló döntés bizonyos automatizmusok mentén leegyszerűsíthető. Ezáltal fokozódik a döntések kiszámíthatósága és a kérelmezőnek a perköltség-támogatások rendszerébe vetett bizalma. Éppen ezért indokolt, hogy a perköltség-támogatások szabályozása az általános, irányadó jellegű generálklauzula mellett tartalmazzon olyan nemzetgazdasági szempontból megalapozott és megbízható adatokat, amelyek lehetővé teszik a rászorultság objektív alapú megítélését és az egyes társadalmi csoportokhoz tartozó kérelmezők helyzetének összehasonlítását.

2.2.1. A jövedelem és vagyon fogalma

Evidensnek tűnhet, hogy ezen meghatározáshoz leginkább a jövedelem és a vagyon fogalmi alkalmasak. A gazdaságtudomány a jövedelem két fogalmát különbözteti meg egymástól attól függően, hogy a fogalom a jövedelem keletkezésére (adóügyi jövedelem-fogalom) vagy pedig annak felhasználására (szociális jogi jövedelem-fogalom) koncentrál. Mivel a rászorultság megítélésénél az egyén anyagi helyzetét vetjük össze bizonyos általános gazdasági

¹⁸ Egyes szerzőknél hangsúlyosan jelenik meg az a tény, hogy az egyén anyagi rászorultsága a perköltség mértékének függvénye, ami az általános rászorultság-fogalom megalkotásának gátja.

Gary Chan KOK YEW: Access to justice for the poor. The Singapore judiciary at work. *Pacific Rim Law & Policy Journal* 2008/3. 598.

Elismerve, hogy a perköltség-támogatásokra való jogosultság meghatározásánál valóban a konkrét eljárás várható költségigénye jelenti az összehasonlítási alapot, ez a tény önmagában nem indokolja a rászorultság általános fogalmának kiiktatását. Éppen ellenkezőleg: a mintegy generál-klauzula jellegű definíció és a rászorultsági határértékek meghatározása együttesen jelöli ki azt a keretet, amely mentén majd a jogalkalmazó dönt a támogatás megítéléséről.

Ezt az értelmezést támasztja alá: Daniel W. LIANG WANG – Octavio Luiz MOTTA FERRAZ: Reaching Out to the Needy? Access to Justice and Public Attorneys' Role in Right to Health Litigation in the City of São Paulo. *SUR - International Journal on Human Rights* 2013/18. 164

¹⁹ *De lege lata* ilyen túláltalánosító meghatározás található a Pp. 84.§ (2) bekezdésében: „A fél számára teljes költségmentesség kivételesen és csak akkor engedélyezhető, ha a várható perköltség összege a rendelkezésre álló adatok alapján előreláthatólag lehetetlenné teszi a bírósághoz fordulást.”

Hasonló megfogalmazással él a német Patentgesetz, amikor a perköltségek fizetésének alapjául szolgáló pertárgyérték szociális szempontú csökkentését akkor teszi lehetővé, ha a perköltség megfizetése a fél gazdasági helyzetét jelentősen veszélyeztetné („ihre wirtschaftliche Lage erheblich gefährden würde“).[Patentgesetz (Bundesrepublik Deutschland) §144 (1)]

indikátorokkal, érdemes mindegyik fogalmat bevonni az értelmezésbe. Az adójogi jövedelem-fogalomból célszerű kiindulni, azzal, hogy a jövedelem elemeinek megállapításánál az életfenntartáshoz szükséges részt a vizsgálat alól kizárt vagy mentesített eszközök meghatározásával kell biztosítani.²⁰

A vagyon körülírásánál olyan meghatározásra van szükség, amely a jogi fogalmakat és a gazdasági alapokat úgy kapcsolja össze, hogy az ne legyen átfedésben a jövedelem kategóriájával. Adekvát definíciónak tűnik az alábbi – német jogirodalomból származó – tétel: „A vagyon az egyén és/vagy egy háztartás rendelkezése alatt álló tőkeelemek összessége, ide értve az ingatlanvagyon és a pénzben kifejezhető követeléseket a tartozások levonásával.”²¹

Néhány szerző²² azt az álláspontot képviseli, hogy a jövedelem és a vagyon fogalmai ennek ellenére sem nyújtanak megfelelő alapot az egyének gazdasági helyzetének megítéléséhez: egyik fogalom sem tartalmazza ugyanis a munkavégzési, megtakarítási és kockázatvállalási hajlandóságot valamint az egyének életciklusából adódó preferenciák különbözőségét, mint megkülönböztető ismérvet. Bár ezek a megállapítások az absztrakt fogalomalkotás szintjén kétségtől igazak, a perköltség-támogatások körében a jövedelem és a vagyon definiálásához nincsen szükség egyes személyi csoportok vagyoni helyzetének összevetésére, mindössze a konkrét állapotot kell egy objektív határértékhez viszonyítani annak érdekében, hogy az egyén anyagi viszonyait össztársadalmi kontextusban tudjuk értelmezni.

2.2.2. A rászorultsági határérték megállapítása

Ez alapján pedig a következő feladat a rászorultsági határérték meghatározása. A perköltség-támogatások céljából kiindulva (az anyagi források szűkösségének kompenzálása), az összehasonlításnak a társadalmi gondoskodás minimumához²³ célszerű igazodnia, azaz inkább az alacsonyabb keresetűek átlag anyagi viszonyaiból érdemes kiindulni, mint a teljes társadalmi átlagból. Ez alapján pedig a szociális ellátások minimuma vagy a minimálnyugdíj²⁴ tűnhet ideális viszonyítási alapnak. Mindegyik számításánál a minimális ellátás elve dominál, azaz hozzájárulástól független módon állapítják meg őket, s így az ellátott számára az emberi méltóságot biztosító minimális anyagi feltételeket teszik lehetővé. Ily módon ezek a juttatások a rászorultság abszolút határértékeként definiálhatók.

Az egyén anyagi helyzetét ezen mérőszámokkal összevetve egyszerűsíthető a perköltség-támogatások megítélésének folyamata. Ismételten hangsúlyozandó azonban, hogy a bíróságok számára a mérlegelési lehetőséget továbbra is biztosítani kell, alapvetően abban az irányban, hogy a bíróság olyanok számára is megítélhesse a támogatást, akik az objektív kritériumok

²⁰ Moris LEHNER: *Einkommenssteuerrecht und Sozialhilferecht* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1993) 137.

²¹ Horst MIERHEIM–Lutz WICKE: *Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1978) 14.

²² Dieter BRÜMMERHOFF: *Finanzwissenschaft* (München: Oldenbourg, 2007) 266-267.

²³ Gerhard STAPELFELDT: *Die Europäische Union – Integration und Desintegration, Kritik der ökonomischen Rationalität, Band 3.* (Hamburg: Lit, 1998) 313.

²⁴ A minimálnyugdíj, mint a szociális ellátások folyósításánál irányadó határérték az Európai Unió jogában is megjelenik. A *családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv* kapcsán az EuB megerősítette, hogy a családegyesítési kérelmező számára a tagállam előírhatja annak igazolását, hogy „rendelkezik az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal”. Ennek értékelése során a forrásokat jellege és rendszeressége mellett a hatóságok figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét is.

578/08. sz. Rhimou Chakroun kontra Minister van Buitenlandse Zaken ügyben, 2010. március 4-én hozott ítélet, 42. pont [EBHT 2010 I-01839]

alapján arra egyébként nem lennének jogosultak, de a rászorultság általános definíciója szerint jogérvényesítésük során támogatásra szorulnak.

3. A rászorultság megállapítása

A perköltség-támogatások megítélésénél a következő lépést az absztrakt rászorultság-fogalom konkretizálása, a kérelmező fél²⁵ anyagi helyzetének megállapításánál irányadó eljárás azonosítása jelenti.

3.1. *A vagyoni és jövedelmi helyzet vizsgálatának sorrendje*

Az első kérdés annak eldöntése, hogy a jövedelmi és vagyoni helyzet vizsgálata milyen viszonyban áll egymással, azaz: a jövedelmi viszonyokat csak akkor kell vizsgálni, ha a kérelmező nem rendelkezik megfelelő vagyoni fedezettel vagy fordítva? A kérdés különösen azért fontos, mert a túlságosan alacsony összegű jövedelem csak abban az esetben alapozhatja meg a perköltség-támogatás iránti igényt, ha a rendelkezésre álló vagyona felhasználásával sem várható el a per költségeinek fedezése.

A Pp. 84. § (1) bekezdésében foglalt generálklauzula alapján [„(...) aki jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán a perköltséget fedezni nem tudja”] úgy tűnik, hogy a két tényező mellérendelt viszonyban áll. A kérelem részletszabályait tartalmazó, a *bíróági eljárásban a költségmentesség alkalmazásáról* szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (továbbiakban: Kmr.) 6. § (1) bekezdése szerinti a költségmentesség feltétele, hogy a fél jövedelme nem haladja meg az előírt összeget, vagyona pedig – egyes kivételektől eltekintve – nincs. Ebből arra következtethetünk, hogy a jogalkalmazónak elsőként a jövedelmi, majd utóbb a vagyoni viszonyok áttekintésére kell törekednie. Ennek a feltevésnek azonban konkrét bizonyítékait sem más kapcsolódó normában, sem pedig a bírói jogalkalmazásban nem találni. Éppen ellenkezőleg: *a költségmentesség engedélyezésének alapjául szolgáló körülmények igazolásáról* szóló 2/1968. (I. 24.) IM rendelet (továbbiakban: Igr.) szintén a Pp. szóhasználatát veszi át, így ebből is a két körülmény párhuzamos vizsgálatának szükségességére következtethetünk. Ezt támasztja alá a bírói gyakorlat is: „A költségmentesség iránti kérelem elbírálásánál a teljes anyagi helyzetet: a jövedelmi és vagyoni viszonyokat egyaránt figyelembe kell venni.” (BH. 2000. 162.)

Az anyagi helyzet teljességének jobb áttekintését az szolgálja, ha a két szempont nem különül el élesen egymástól. A vagyoni helyzet előrehozott vizsgálata mellett szól, hogy annak ellenőrzése sokkal egyszerűbb (pl. nyilvántartások alapján könnyen lekérdezhető). Így a jóval bonyolultabb megítélésű jövedelmi helyzetet csak akkor vizsgálná a bíróság, ha a vagyoni viszonyok alapján megállapítható, hogy a kérelmező a per költségeit a rendelkezésére álló vagyonelemek elvárható mértékű felhasználásával nem tudja fedezni. A harmadik lehetőség, hogy a jövedelmi viszonyok elsődlegessége mellett a vagyon vizsgálatának azt a célt kell szolgálnia, hogy segítségével kiszűrhetők legyenek azok a kérelmek, ahol a jövedelmi viszonyok nem tükrözik a kérelmező tényleges anyagi lehetőségeit, azaz, ha a támogatás megítélése a vagyoni körülményekre tekintettel célszerűtlen, helytelen lenne.²⁶

²⁵ Ezen a ponton a vizsgálat nem tér ki azokra az esetekre, amikor a kérelmező jogosult lenne a perköltség-támogatásra, az elbírálásnál mégsem az ő anyagi helyzete irányadó. Ez akkor fordulhat elő, ha a kérelmező engedményes és valószínűsíthető, hogy az engedményezésre azért került sor, hogy így a peres fél perköltség-támogatásban részesülhessen. A probléma hátterében ugyanis nem elsősorban az anyagi helyzetből eredő okok állnak, sokkal inkább a támogatást kizáró rosszhiszeműség.

²⁶ „(...)jelentős vagyonnal rendelkező fél részére illetékfeljegyzési jog nem engedélyezhető.” BH. 1975. 471.

Ez a megközelítés gyakorlatias (kissé túlzóan talán realistának is nevezhető): A legtöbb esetben ugyanis ténylegesen rászorulókat terjesztik elő a kérelmeket, még hozzá olyanok, akiknél vagyon alig vagy egyáltalán nem áll rendelkezésre.²⁷ Ezért célszerűnek tűnik „a kérelmező anyagi rászorultságát a rendelkezésre álló teljes jövedelem alapján megállapítani úgy, hogy kiegészítő jelleggel figyelembe kell venni a rendelkezésre álló vagyont is”.²⁸

3.2. A családi körülmények értékelése

A perköltség-támogatások céljának, rendeltetésének elérése érdekében, a tényleges rászorultság megállapításához elengedhetetlen a kérelmező helyzetének feltárása mellett családtagjai, a vele egy háztartásban élők anyagi helyzetének bevonása a vizsgálatba.

Az Igr. mellékletét képező formanyomtatványok ugyanazokról az adatokról kérnek nyilatkozatot a kérelmező és a vele egy háztartásban élő házastársa illetve a kérelmező ellátásáról gondoskodni köteles szülő²⁹ jövedelmi és vagyoni viszonyai tekintetében. Ebből arra lehet következtetni, hogy a magyar jogalkotó a teljes anyagi helyzet vizsgálatának követelményét nemcsak a vizsgálat tárgyára (vagyoni és jövedelmi helyzet), hanem annak személyi körére is vonatkoztatta (a család anyagi helyzete). Ezt a megállapítást a joggyakorlat is alátámasztja: „Személyes költségmentesség iránti kérelem elbírálása során vizsgálni kell a kérelmező házastársának kereseti és vagyoni helyzetét is.” (BH. 1992. 110.)

Problémásnak tűnik azonban, hogy a hatályos jogszabályok nem rendelkeznek a családi helyzet jövedelemcsökkentő hatásairól, miközben például a német *Zivilprozessordnung* (továbbiakban: ZPO) és a hozzá kapcsolódó bírói gyakorlat részletesen taglalja a családi jövedelmet csökkentő, abból levonható tényezőket.³⁰

Ez a modell tűnik alkalmasabbnak a rászorultság pontos körülhatárolására, hiszen figyelembe veszi a „szükségletek piramisát”, azaz, hogy a jogi igényérvényesítésre fordítható összegek csak a létfenntartáshoz szükséges fedezeten túl értelmezhetők és elemezhetők.

Ezért *de lege ferenda* két alternatíva kínálkozik a család anyagi helyzetének megállapítására: a.) Az együttélő családtagok teljes jövedelméből indulunk ki a számításnál, ebből vonjuk le a családi létfenntartáshoz szükséges, jogszabályban legalább exemplifikatív jelleggel felsorolt összegeket, s az így megmaradó összeget egy főre lebontva kapnánk meg azt a tényleges jövedelmet, ami a rászorultsági határértékkel összevethető.

b.) Az Itv. 61.§ (1) bekezdésében, az illetékfeljegyzési jog kapcsán és a Pp. 85.§ (1) bekezdésében a költségmentesség kapcsán kidolgozott módszer alapján azon fél számára, akinek eltartásáról szülője köteles gondoskodni, vagy aki házastársával együtt él, a támogatás csak abban az esetben ítéltető meg, ha ennek feltételei mind a félre, mind a vele együttélő személyre nézve fennállnak. Azaz, nincsen szükség a családtagok jövedelmeinek

²⁷ Adolf BAUMBACH [et. al.]: *Zivilprozessordnung* (München: C.H. Beck, 2009) 520.

²⁸ „Die wirtschaftliche Bedürftigkeit richtet sich nach dem zur Verfügung stehenden Gesamteinkommen mit ergänzender Berücksichtigung des vorhandenen Vermögens” Michael BREYER: *Kostenorientierte Steuerung des Zivilprozesses* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2006) 195.

²⁹ Az ENSZ – már említett – ajánlása kifejezetten nevesíti, hogy gyermekek esetében a rászorultsági teszt nem alkalmazható. (41/c. pont 2. mondat) Ezt az elvárás azonban érdemes – az ajánlás tárgyának megfelelően – a büntetőeljárásra korlátozni: polgári peres eljárásokban egy ilyen generális kivétel ugyanis valószínűleg jelentősen megnövelné a visszaélés kockázatát. Ennek részletes szociológiai és gazdasági elemzése azonban meghaladja e tanulmány kereteit.

³⁰ A ZPO 115.§ (1) bekezdés 1. mondata értelmében a rászorultság megítélésénél csak a kérelmező anyagi helyzetét kell figyelembe venni, a háztartás és a család fenntartására szolgáló összegek (Freibeträge) levonásával. Ilyen költség lehet a bírói gyakorlat értelmében a lakás bérleti díja és rezsiköltsége, a házastársra és a gyermekekre tekintettel megállapított levonások.

összeszámítására, a kiadásokat a más családtagokra tekintettel megállapított, mentesített összegek nélkül kell felmérni, s az így megállapított egyedi jövedelmet kell mind a fél, mind a vele együttélő családtag esetén külön-külön összevetni a rászorultsági határértékkel. Bármelyik megoldás általános alkalmazása esetén méltányos, a családi élet sajátosságaira figyelemmel lévő eredmény várható.

3.3. A vagyon felhasználása

A jövedelem megállapítását követően felmerül a kérdés, hogyan jelölhető ki a kérelmező vagyonának az a része, amelyről elvárható, hogy azt a jogérvényesítés érdekében „feláldozza”. Az irodalom szerint a vagyon felhasználása a jogérvényesítés érdekében két módon értelmezhető: a.) A perköltség-támogatás megtagadása valószínűsíthető, ha az igényérvényesítés előrelátható költségei nem haladják meg a kérelmező vagyonából erre felhasználható részt; b.) a vagyonból felhasználható rész erejéig pedig elvárható, hogy a kérelmező fedezze a per költségeit, s csak az ezt meghaladó részre kérjen támogatást.³¹

Az első megállapítást támasztja alá a Kmr. 6. § (1) bekezdése, amennyiben kimondja, hogy a költségmentességet engedélyezni kell, ha a fél jövedelme nem haladja meg a minimálnyugdíj összegét, vagyona pedig – a szokásos életszükségleti és berendezési tárgyakon felül – nincs. Az utolsó fordulat alkalmazását némileg megnehezítheti, hogy ezeknek a vagyontárgyaknak a köre csak közvetetten, értelmezéssel állapítható meg: feltételezve, hogy a perjogi szabályozás háttérében hasonló megfontolások húzódnak, mint a bírósági végrehajtás esetében megjelölt, a végrehajtás alól mentes vagyontárgyak körének kijelölésénél. Ebben az esetben a Vht. 90–96. §-aiban meghatározott vagyontárgyak nyújthat segítséget a Kmr. szerinti, szokásos életszükségleti és berendezési tárgyak körének kijelöléséhez. *De lege ferenda* a Kmr.-be egy Vht.-re utaló klauzula felvétele lehetővé tenné a kérelmező számára, hogy előzetesen, egyértelműen meg tudja ítélni a jogosultság feltételeit.

3.4. A bíróság döntése

Miután a bíróság az előbbi módszerek segítségével felmérte a kérelmező anyagi helyzetét, következő lépésben a vagyoni helyzetet kell a rászorultsági határértékkel összevetni. Ennek során az alapvető kérdés, hogy a bíróságnak van-e mérlegelési jogköre és ha igen, ez milyen feltételek mentén jelölhető ki.

3.4.1. Ex lege esetek

A Kmr. már említett 6.§ (1) bekezdés 1. mondatából az következik, hogy amennyiben a fél jövedelme (munkabére, nyugdíja, egyéb rendszeres pénzbeli juttatása) nem haladja meg a munkaviszony alapján megállapított öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, vagyona pedig – a szokásos életszükségleti és berendezési tárgyakon felül – nincs, részére költségmentességet engedélyezni kell. Szintén mérlegelés nélkül megítélendő a támogatás, ha a kérelmező aktív korúak ellátására jogosult, vagy aktív korúak ellátására jogosult, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti közeli hozzátartozójával él közös háztartásban. Ezek az automatizmusok nagy könnyebbséget jelentenek a leghátrányosabb anyagi helyzetben lévő kérelmezők számára, hiszen a jogszabályok különösebb értelmezése nélkül meg tudják állapítani a jogosultság fennállását.

Másrészről azonban alkalmas lehet a jogszabály megkerülésére, ha a vizsgálat kizárólag a kérelmező anyagi helyzetére terjed ki, figyelmen kívül hagyva a családi körülményeket. Azaz,

³¹ Peter FÖRSCHLER: *Der Zivilprozess. Ein Lehrbuch für die Praxis* (Stuttgart: Kolhammer, 2010) 24-25.

ehelyütt ismét felmerül a családi vs. egyéni anyagi helyzet problémája. A Pp. és az Itv. ugyan rendelkezik arról, hogy a perköltség-támogatás csak akkor ítélt meg, ha a feltételek a kérelmező és az együttélő családtag oldalán is fennállnak. A Kmr. megfogalmazása alapján azonban nem egyértelmű, hogy a családtag anyagi helyzetét kell-e vizsgálni annál a kérelmezőnél, aki egyébként mérlegelés nélkül jogosult a perköltség-támogatásra. A teljes anyagi helyzetre vonatkozó vizsgálat követelményéből adódóan ennek a bizonytalansági tényezőnek a kiküszöbölése szükségesnek tűnik.

3.4.2. *Mérlegelési lehetőségek*

A Kmr.-ben konkrétan nevesített esetek kivételével a rászorultság megítélésénél a bíróság mérlegeléssel élhet. A mérlegelésnél irányadó tényezők közé tartozhat annak vizsgálata, hogy a kérelmező jövedelme milyen mértékben haladja meg a rászorultsági határértéket. Ennek felmérése elsősorban olyan jogrendszerekben indokolt, ahol a jövedelem meghatározásánál jövedelem-csökkentő tényezőket is figyelembe kell/lehet venni, azaz, ahol a jövedelem-megállapítás jelentős, becslésen alapuló elemeket tartalmaz. További feltétele a mérlegelési jogkör hatékony alkalmazhatóságának, hogy a perköltség-támogatások szabályozása biztosítson olyan intézményeket (pl. részletfizetési kedvezmény), melynek keretében a mérlegelés megfelelő hatást válthat ki.

Természetesen jogpolitikai érvek és a jogérvényesítés elősegítésének elve is azt támasztják alá, hogy a határértéket meghaladó jövedelemmel rendelkezők esetében a hazai jog is biztosítsa a támogatás-megítélésének lehetőségét, de ez alapvetően méltányossági alapon történik.³² A Legfelsőbb Bíróság azonban egy büntetőügyben – de hasonló szabályozási konstrukció mellett – kimondta, hogy „[h]a a vádlott egy hónapra eső jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének kétszeresét meghaladja, részére személyes költségmentesség nem engedélyezhető.” (BH 2004. 401.) Ez a korlátozás a polgári perben is célszerűnek, elfogadhatónak tűnik annak érdekében, hogy a törvényileg kötelező esetkörön túli támogatások mértéke a gazdaságilag racionális kereteken belül maradjon. A bíróság mérlegelési jogköre gyakorlásánál szintén figyelembe veheti a jövedelem forrását.³³ Így azon peres fél esetében, aki rokkantsági ellátásban részesül,³⁴ – a személyi körülményeire is tekintettel – a méltányosság alkalmazása különösen indokoltnak tűnik. Szempont lehet a mérlegelésnél a korábbi anyagi források felhasználásának módja³⁵ is: nem tűnik megalapozottnak a kérelem, ha a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően a peres fél jelentős értékű építkezést hajtott végre³⁶ vagy nagy összegű kölcsönt nyújtott harmadik személynek.³⁷

³² BH 1988. 356.

³³ A Legfelsőbb Bíróság szerint ezt akár a bankszámlákon szereplő pénzmozgás ellenőrzésével is indokolt ellenőrizni. BH 2001. 284.

³⁴ BH 1988. 404.

³⁵ Nem zárható ki – pl. a német joggyakorlat alapján – a vagyontalanság okainak bevonása a bírósági mérlegelésbe. Indokolt lehet a kérelem elutasítása, ha a fél a vagyontalansága saját hibájára vezethető vissza (korábban meglévő vagyonának szándékosan rendeltetésellenes, irracionális felhasználása, luxuscikkek vásárlása, részvétel spekulatív ügyletekben). Ez a vizsgálat azonban nem feltétlenül tartozik a rászorultság kérdéskörébe: olyan tudattartalmi kérdéseket vet ugyanis fel, amelyek inkább a rosszhiszeműség (mint a támogatás szubjektív, negatív feltétele) körébe tartoznak, és amelyeket felesleges bevonni a jövedelmi helyzet – egyébként meglehetősen objektív – feltárásába.

³⁶ BH 1999. 374.

³⁷ BH 2000. 113.

Elsőre ezek a vizsgálatok szükségtelenül részletesnek, célszerűtlennek tűnhetnek: az ítéletek indokolásából azonban kiderül, hogy a gyakorlatban ezek az iránymutatások – a mérlegelés kereteinek kijelölésével – nagyban segítik a szakszerű megítélést.

4. Következtetések

A rászorultság fogalmának értelmezéséből megállapítható, hogy a megfelelő anyagi lehetőségek hiánya – a joghoz jutás és a jogi segítségnyújtás fogalmainak absztrakt elemzése alapján – fontos elhatároló ismérvet jelent a perköltség-kedvezmények rendszerében: ennek segítségével határolhatók be azok az állam által biztosított, fizetési kedvezmény formáját öltő támogatások, melyek ténylegesen a jogérvényesítés elősegítését szolgálják, a perköltség-támogatások.

Megállapítható, hogy a perjogi rászorultság-fogalom kettős értelmezése a célravezető: a konkrét határértékek az egyértelmű ügyek könnyebb megítélését, a generálklauzula pedig a méltányosság alkalmazását segítheti elő. A két tényező együttes alkalmazására vonatkozó absztrakt követelménynek például az Itv. 60. § (1)³⁸ bekezdésében foglalt meghatározás teljes mértékben megfelel.

Fontos törekvésként fogalmazódik meg a családi jövedelem és családi kiadások kérdésének egyértelmű tisztázása, a jövedelmi és vagyoni helyzet feltárásának sorrendisége valamint a támogatások mérlegelési jogkörben és ex lege nyújtásával kapcsolatos feltételek egyértelmű tisztázása.

Ezen elvek mentén kijelölhetők egy olyan, polgári perjogban alkalmazható rászorultság-fogalom határai, melyek elősegítik, hogy azok a csoportok részesüljenek a támogatásokból, akiknek jogérvényesítési lehetőségei anyagi szempontokból ténylegesen korlátozottak.

³⁸ „Ha az illeték előzetes megfizetése a félnek jövedelmi és vagyoni viszonyaival arányban nem álló megterhelést jelentene, mentesíteni lehet az illeték előzetes megfizetése alól, különösen, ha a lerovandó illeték a fél és a házastársa, valamint vele egy háztartásban élő, általa eltartott gyermekei előző adóévben elért egy főre eső adóköteles jövedelme 25%-át meghaladja.”